



Ementa de Parecer Prévio – Primeira Câmara

Processo n.: **749279**

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Exercício: 2007

Procedência: Prefeitura Municipal de São João da Ponte

Responsável: Fábio Luiz Fernandes Cordeiro, Prefeito à época

Procurador(es): Odilon Pereira de Souza, OAB/MG 11375; Adrianna Belli Pereira de Souza, OAB/MG 54000; Geraldo Cunha Neto, OAB/MG 102023; Gabriela Bernardes de Vasconcellos Lopes, OAB/MG 123176 e Henrique Matheus Mariani Sossai, OAB/MG 27152E

Representante do Ministério Público: Maria Cecília Borges

Relator: Auditor Hamilton Coelho

Sessão: 19/11/2013

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS – EXECUTIVO MUNICIPAL – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, CONTÁBIL E PATRIMONIAL – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.

1) Emite-se parecer prévio pela rejeição das contas, ante a constatação de que o Poder Executivo executou despesas que extrapolaram os créditos autorizados, em desacordo com o disposto no art. 59 da Lei n. 4.320/64 e que, em inspeção no município, apurou-se, em relação à receita base de cálculo, a aplicação de 24,74% na educação e de 11,12% na saúde, percentuais inferiores aos índices mínimos previstos no art. 212 da Constituição da República e no inciso III do art. 77 do ADCT da Lei Maior, com fundamento nos preceitos do inciso III do art. 240 do Regimento Interno, frisando que não se pode transigir com a exigência de aplicação mínima a que o município está sujeito, sob pena de transgressão direta à norma constitucional, pois o direito à educação e à saúde, tutelado nos arts. 6º, 196 e 205 da Carta de 1988, foi contemplado como garantia social pelo legislador constituinte. 2) O piso constitucional de 25% na educação e de 15% na saúde consiste no mínimo dos mínimos, e, quando não obedecido, fulmina o encargo estatal de promover ensino e saúde de qualidade. Tamanha é a preocupação do legislador constituinte com a tutela dos direitos sociais que, no art. 35, inciso III, da Carta Maior da República, a aplicação insuficiente de recursos na educação ou na saúde figura como uma das hipóteses excepcionais de intervenção do Estado no município. 3) Observados os procedimentos insertos no art. 239 do Regimento Interno, as anotações e cautelas de praxe, recolha-se o processo ao arquivo. 4) Decisão unânime.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

(Conforme arquivo constante do SGAP)

Primeira Câmara - Sessão do dia 19/11/13

AUDITOR HAMILTON COELHO:

PROCESSO N.º: 749.279

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DA PONTE



RESPONSÁVEL: FÁBIO LUIZ FERNANDES CORDEIRO (Prefeito à época)
EXERCÍCIO: 2007

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas de responsabilidade do Sr. Fábio Luiz Fernandes Cordeiro, Prefeito do Município de São João da Ponte, relativa ao exercício de 2007.

O órgão técnico, em seu exame, fls. 04/25, apontou impropriedades que ensejaram a abertura de vista ao responsável, vindo ao processo as razões de defesa e os documentos de fls. 30/978.

Em obediência às disposições da Decisão Normativa TC n.º 02/09, determinei nova citação do gestor e o apensamento provisório do Processo n.º 757.609, relativo à inspeção realizada no município, conforme o disposto no art. 156, § 2º, do Regimento Interno, para vista conjunta e manifestação acerca do descumprimento dos índices constitucionais referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino e aos serviços públicos de saúde, fl. 982.

O interessado juntou suas alegações e documentos, fls. 988/995 e 997/1034, e a unidade técnica procedeu a nova análise, fls. 1.036/1.046.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pronunciou-se, fl. 1.057 (frente e verso), por emissão de parecer prévio pela rejeição das contas.

Por fim, determinei o desapensamento, por entender que foi cumprida a sua finalidade e que o Órgão Ministerial manifestou-se conclusivamente em ambos os processos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Considerações Iniciais

Esta prestação de contas foi examinada conforme o previsto na Resolução TC n.º 04/09, disciplinada pela Ordem de Serviço n.º 07/10, e a partir de informações encaminhadas pela Administração Pública Municipal.

2. Apontamentos do Órgão Técnico

2.1. Abertura de créditos suplementares sem previsão legal – fl. 05

Em sua análise, a área técnica informou que o município procedeu à abertura de créditos suplementares, no valor de R\$1.343.466,00, sem lei autorizativa, em desacordo com o disposto no art. 42 da Lei n.º 4.320/64.

O defendente encaminhou cópia da Lei Orçamentária Anual –LOA n.º 1.808/06 e alegou que, nos termos do seu art. 4º, o Poder Executivo possuía autorização para a abertura de créditos suplementares até o limite de 40% do orçamento aprovado, dos quais foram utilizados 17% (R\$2.770.867,00) do total orçado. Aduziu ainda, conforme os termos do art. 5º da mencionada lei, que restou autorizada a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação e por superávit financeiro. Informou que o Executivo Municipal abriu créditos por excesso de arrecadação (R\$5.116.599,00) e que também poderia proceder à abertura por superávit financeiro verificado no balanço patrimonial do exercício anterior, no valor de R\$7.247.766,07, de acordo com os termos do art. 43, § 1º, inciso I, da Lei n.º 4.320/64, fls. 31/32.

Após analisar a defesa, a unidade técnica constatou que o município abriu créditos suplementares por anulação de dotação (Decretos n.ºs 001 a 005) e por excesso de arrecadação (Decretos n.ºs 006 e 007). Apontou ainda que, considerando a suplementação de 40%, acrescida da abertura por excesso de arrecadação apurada no exercício (R\$5.471.310,94),

autorizados na Lei Orçamentária, averiguou que a anotação inicial de abertura de créditos (R\$1.343.466,00) sem lei autorizativa, restou devidamente esclarecida, fls. 1036/1037.

No entanto, ante a conclusão de que os créditos autorizados totalizaram R\$21.476.599,00, e que foi executado o montante de R\$21.842.244,43, manteve a irregularidade pelo empenho de despesas, no valor de R\$365.645,43, além dos créditos autorizados, em afronta aos termos do art. 59 da Lei n.º 4.320/64, fls. 1.041/1.042.

Compulsando os autos verifiquei que o defendente alegou que a LOA autorizava, em seu inciso I do art. 5º, o chefe do Executivo a proceder à abertura de créditos por excesso de arrecadação e por superávit financeiro, além do limite de 40% definido no art. 4º do referido normativo. Constatei ainda que, em sua defesa, o gestor informou que o superávit financeiro do exercício anterior foi de R\$7.247.766,07, fl. 31.

Com relação às ponderações da defesa, apurei, pelos demonstrativos constantes da prestação de contas (balanço orçamentário, comparativo do balanço patrimonial, balanço patrimonial e quadro de créditos suplementares, especiais e extraordinários), que o excesso de arrecadação no exercício foi de R\$5.471.310,94, e o Executivo Municipal procedeu à suplementação, por essa fonte de recursos, no total de R\$5.116.599,00. Detectei inexistência de superávit financeiro no exercício anterior (diferença positiva entre o ativo e o passivo financeiros), pois o valor de R\$7.247.766,07 correspondeu ao ativo real líquido apurado no balanço patrimonial do exercício de 2006, ora juntado. Na verdade, deduzindo-se o valor do ativo financeiro, R\$2.369.277,78, do passivo financeiro, R\$2.689.814,96, encontra-se o montante negativo de R\$320.537,18.

Constatei ainda a permanência da falha inicialmente indicada, visto que o total de créditos autorizados foi de R\$21.476.599,00 (orçamento aprovado, de R\$16.360.000,00, mais créditos abertos por excesso de arrecadação, de R\$5.116.599,00), e as despesas empenhadas, de R\$21.842.244,43, restando execução de R\$365.645,43 além dos créditos autorizados, em desacordo com o disposto no art. 59 da Lei n.º 4.320/64.

2.2. Aplicação insuficiente de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino – fl. 07

A unidade técnica apontou, com base nos dados extraídos das demonstrações contábeis apresentadas pela Administração Municipal, que a aplicação na educação correspondeu a 20,60% da receita base de cálculo, índice inferior ao mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição da República, fl. 07.

Constou ainda do relatório técnico a informação de que, em inspeção no município, Processo n.º 757.609, apurou-se a aplicação de 24,74% da receita base de cálculo. Índice que, apesar de superior ao constante da prestação de contas, refletiu também inobservância às disposições constitucionais.

A área técnica esclareceu que, para apurar o percentual aplicado, excluiu do Anexo II (demonstrativo dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino), os valores referentes à merenda escolar (R\$277.861,25), a recursos de convênios (R\$1.088.825,61) e a restos a pagar não processados (R\$129.297,06), conforme determinação contida na Instrução Normativa TC n.º 06/07, o que acarretou alteração da aplicação de 34,67% para 20,60% da receita base de cálculo.

O órgão técnico registrou ainda a necessidade de esclarecimentos a respeito da natureza do valor de R\$2.067.207,76, classificado em outras receitas decorrentes de convênios (1721.99.00, 1761.99.99 e 1762.99.99), em razão da possibilidade de ocasionar modificação do percentual aplicado na educação.

O responsável alegou, fls. 31/33, que pesquisou criteriosamente os gastos com o ensino, visando comprovar a correta aplicação, e solicitou que a classificação das despesas inscritas em restos a pagar, de não-processadas para processadas, fosse reconsiderada. Sustentou que, por erro de digitação e na importação de dados, os valores foram registrados no SIACE/PCA como despesas não processadas, no valor de R\$127.154,06. Visando a comprovar suas alegações, acostou cópia das notas de empenho.

Após analisar a documentação, a área técnica considerou procedentes as alegações da defesa com relação às despesas inscritas em restos a pagar, visto que, de acordo com o relatório de inspeção (Processo n.º 757.609), o montante inscrito em restos a pagar processados era de R\$213.077,21. Constatou ainda que o interessado não se manifestou a respeito dos demais valores excluídos, relativos a merenda escolar e convênios.

A unidade técnica verificou que os gastos com a educação, incluindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, dispendidos pelo município, totalizaram R\$7.799.550,83 e os valores apurados em inspeção somaram R\$7.390.458,50 e, tanto os apresentados no SIACE/PCA quanto os obtidos *in loco* foram superiores ao montante de R\$7.010.922,05, constante do comparativo da despesa autorizada com a realizada - SIACE/PCA. Afora essa inconsistência, o órgão técnico apontou também que os pagamentos realizados com o ensino ocorreram, em sua maioria, via caixa, ou seja, com numerário em espécie, impossibilitando identificar a fonte de recursos. Informou que os valores relativos aos gastos mensais constantes da defesa divergem em todos os meses na comparação com os detectados em inspeção. Anotou ainda o uso de outras fontes de recursos, além das que compõem a receita base de cálculo do ensino.

Quanto à receita classificada como 1761.99.99, esclareceu-se que agrega o PNATE – Programa Nacional de Transporte Escolar a outros programas, o que impossibilitou considerá-la nos cálculos do ensino.

A unidade técnica concluiu que, apesar da inclusão dos valores inscritos em restos a pagar, que alterou de 20,60% para 21,82% o índice da receita base de cálculo aplicado na educação, permaneceu a irregularidade ante o disposto no art. 212 da Constituição da República, fls. 1037/1038.

Ao compulsar os autos, verifiquei que, apesar dos documentos juntados pelo defendente, a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino ficou aquém do mínimo exigido constitucionalmente. Identifiquei ainda a fragilidade dos controles adotados pelo município, o que impede o confronto financeiro e orçamentário dos gastos efetuados.

Por fim, diante da constatação de que na análise documental foi apurada a aplicação de 24,74%, permanece a impropriedade relacionada ao art. 212 da Constituição da República. Destaco também que, para emissão de certidão, prevalece o percentual averiguado em inspeção. Dessa forma, a Diretoria de Controle Externo dos Municípios deverá ser comunicada para as necessárias alterações no banco de dados.

2.3. Aplicação insuficiente de recursos nas ações e serviços públicos de saúde – fl. 08

Outro registro técnico refere-se à aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde que, com base nos dados extraídos das demonstrações contábeis apresentadas pela Administração Municipal, foi de 14,55% da receita base de cálculo, portanto, inferior ao mínimo disposto no inciso III do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição republicana.

Constou também dos autos a informação de que, em inspeção no município (Processo n.º 757.609), foram apurados gastos de 11,12% da receita base de cálculo com as ações de saúde.

De acordo com o relatório técnico, excluiu-se do Anexo XV (demonstrativo dos gastos nas ações e serviços públicos de saúde), o valor de R\$61.812,83, referente a despesas inscritas em restos a pagar não processados, o que alterou de 15,13% para 14,55% o percentual aplicado.

A área técnica também solicitou esclarecimentos, ao defendente, sobre a especificação e identificação das receitas decorrentes de convênios.

Em sua manifestação, o responsável aduziu que o descumprimento do percentual mínimo de aplicação na saúde decorreu da exclusão, pelo próprio órgão técnico deste Tribunal, das despesas inscritas em restos a pagar, de R\$61.812,83. Afirmou que os valores da função saúde, inscritos em restos a pagar, corresponderam a despesas processadas que, por erro de digitação ou de importação de dados, constaram no SIACE/PCA como despesas não processadas. Informou ainda que todos os empenhos de despesas na função saúde, bem como os dos restos a pagar, já foram conferidos pela equipe de inspeção, motivo pelo qual não anexou os documentos comprobatórios dessas despesas, fl. 32.

A unidade técnica, em sua nova análise, considerou pertinentes as alegações da defesa, visto que, em inspeção no município (Processo n.º 757.609), foi constatado que os restos a pagar, no valor de R\$192.919,54, encontravam-se processados e, portanto, houve o cumprimento do comando do art. 63 da Lei n.º 4.320/64. Mencionou também que as receitas decorrentes de convênios, consoante informações de fls. 32/33, não foram computadas na saúde.

Por fim, o órgão técnico concluiu que a aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde foi de 15,13% da receita base de cálculo, em conformidade com as disposições constitucionais. Ressalvou, contudo, que permanece inalterado o índice de 11,12%, detectado *in loco*, e sobre o qual o gestor não se pronunciou, fl. 1.045.

De acordo com a documentação constante do processo, verifiquei divergência entre o índice de aplicação na saúde, constante da prestação de contas e objeto de nova análise técnica (15,13%), e o apurado em inspeção no município (11,12%). Constatei também a afirmação do defendente de que, em inspeção, foram identificados R\$2.034.782,96, que correspondem a 18,98% da receita base de cálculo. No entanto, em sede de novo exame, o órgão técnico reafirmou a aplicação de 11,12%, visto que, do total das despesas contabilizadas (R\$4.071.090,21), R\$2.879.306,69 referem-se a despesas realizadas com recursos de convênios, restando R\$1.191.785,52 (11,12%) com recursos próprios (Processo n.º 757.609, fls. 544/545).

Diante do exposto e da constatação de que na análise documental foi apurada a aplicação de 11,12% na saúde, entendo que houve inobservância do disposto no inciso III do art. 77 do ADCT da Constituição da República.

Destaco que, para emissão de certidão, prevalece o percentual detectado em inspeção. Dessa forma, a Diretoria de Controle Externo dos Municípios deverá ser comunicada para as necessárias alterações no banco de dados.

3. Considerações Finais

Consoante informação técnica, houve o cumprimento dos índices legais e constitucionais relativos aos limites das despesas com pessoal (29,33%, pelo município, e de 27,58% e 1,75%, pelos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente), bem como do previsto no art. 29-A da Carta da República acerca do repasse ao Poder Legislativo (8%).

Quanto ao apontamento da área técnica sobre a não-aplicação, pelo município, do mínimo de 60% dos recursos recebidos do FUNDEB, fl. 07, ressalto que tal item não constou do novo exame técnico, pois não integra o escopo definido para emissão de parecer prévio, tendo em vista as determinações contidas no § 2º, inciso V, art. 1º da Ordem de Serviço n.º 07/10, que



disciplina a Resolução TC n.º 04/09. Contudo, a matéria foi contemplada no relatório de inspeção e será objeto de análise no Processo n.º 757.609, de minha relatoria.

III – CONCLUSÃO

Ante a constatação de que o Poder Executivo executou despesas que extrapolaram em R\$365.645,43 os créditos autorizados, em desacordo com o disposto no art. 59 da Lei n.º 4.320/64 e que, em inspeção no município, apurou-se, em relação à receita base de cálculo, a aplicação de 24,74% na educação e de 11,12% na saúde, percentuais inferiores aos índices mínimos previstos no art. 212 da Constituição da República e no inciso III do art. 77 do ADCT da Lei Maior, respectivamente, proponho, acorde com o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e fundamentado no preceito do inciso III do art. 240 do Regimento Interno, a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de responsabilidade do Sr. Fábio Luiz Fernandes Cordeiro, Prefeito do Município de São João da Ponte, exercício de 2007, frisando que não se pode transigir com a exigência de aplicação mínima a que o município está sujeito, sob pena de transgressão direta à norma constitucional, pois o direito à educação e à saúde, tutelado nos arts. 6º, 196 e 205 da Carta de 1988, foi contemplado como garantia social pelo legislador constituinte.

O piso constitucional de 25% na educação e de 15% na saúde consiste no mínimo dos mínimos, e, quando não obedecido, fulmina o encargo estatal de promover ensino e saúde de qualidade. T tamanha é a preocupação do legislador constituinte com a tutela dos direitos sociais que, no art. 35, inciso III, da Carta Maior da República, a aplicação insuficiente de recursos na educação ou na saúde figura como uma das hipóteses excepcionais de intervenção do Estado no município.

Observados os procedimentos insertos no art. 239, regimental, as anotações e cautelas de praxe, recolha-se o processo ao arquivo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Também estou de acordo.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)